联 合 国 S/PV.6740



安全理事会

第六十七年

临时逐字记录

第六七四〇次会议

2012 年 3 月 26 日星期一上午 10 时举行
纽约

主席：	马克·莱尔·格兰特爵士	(大不列颠及北爱尔兰联合王国)
成员：	阿塞拜疆	梅赫迪耶夫先生
	中国	王民先生
	哥伦比亚	奥索里奥先生
	法国	布里安先生
	德国	维蒂希先生
	危地马拉	罗森塔尔先生
	印度	哈迪普·辛格·普里先生
	摩洛哥	卢利什基先生
	巴基斯坦	塔拉尔先生
	葡萄牙	莫赖斯·卡布拉尔先生
	俄罗斯联邦	茹科夫先生
	南非	马沙巴尼先生
	多哥	梅南先生
	美利坚合众国	德劳伦蒂斯先生

议程项目

联合国维持和平行动

12-27486 (C)







上午 10 时 05 分开会。

通过议程

议程通过。

联合国维持和平行动

主席(以英语发言)：根据安理会暂行议事规则第 39 条，我邀请主管维持和平行动副秘书长埃尔韦·拉德苏先生参加本次会议。

根据安理会暂行议事规则第 39 条，我邀请主管外勤支助事务副秘书长苏珊娜·马尔科拉女士参加本次会议。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。

我请拉德苏先生发言。

拉德苏先生(以英语发言)：今天，当安理会再次讨论维和人员在建设和平中的作用这一重要问题及相关过渡问题时，我确实很高兴来到这里。

过去三年中，我们在加强对建设和平意味着什么的理解方面取得了长足进步。目前在整个联合国和联合国之外，对于一个必然是复杂而长期的努力的广泛优先事项有了共识。

建设和平意味着帮助国家机构达到它们能够维持充分稳定和安全水平的程度，特别是通过尊重法治和人权来这样做。它还意味着此类国家机构要有充分的代表性，以便维持推动建设和平进程所需的共识。如果在满足基本需求和推动经济恢复方面也取得切实进展，和平更有可能持续下去。

有关建设和平的共识通过秘书长关于冲突结束后立即建设和平的报告(S/2009/304)得到了改善，并在 2011 年世界发展报告中得到了进一步阐述。特别是秘书长 2009 年的报告提供了一个广泛的框架，强调了联合国参与建设和平的五个经常性优先事项：第一，为公民提供基本安全与安保；第二，包容性政治进程；第三，提供基本服务；第四，恢复核心政府职能；以及第五，经济振兴。

建设和平是一项宏伟的事业，它反映的是一代人的努力，在维和人员离开后将持续很长时间。成功取决于国家和国际政治意愿，以及各类广泛国际和区域行为体数十年的支持。

那么，维和人员在这一努力中的具体作用是什么？维和人员被视作从冲突到和平这一脆弱转变过程的保证者。在安理会授权维和行动时，目的不仅是稳定一个国家和保持和平，还要为建设持久和平作贡献。

多层面维和行动从根本意义上来说是政治工具。国际合作中心就维和任务授权中的建设和平内容开展的一项研究发现，自 20 世纪 90 年代以来，建设和平任务已经成为维持和平任务授权的一个持续存在的特点。随着时间推移，这些任务变得更加复杂和广泛。大多数授权建设和平任务集中在秘书长报告概述的头两个优先领域，即支持基本安全和安保以及支持政治进程上。例如，确定联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)任务授权的第 1996(2011)号决议 9 次提及“建设和平”一词。讨论维和人员在建设和平中的作用不是为了扩大维持和平的范围，也不是为任务授权增加新的任务。讨论的目的是充分利用已在要求维和人员执行的任务。

为努力进一步厘清维和人员在建设和平中相较于其它行为体的作用，维持和平行动部和外勤支助部制订了它们的“核心文件”，指出维和行动有三个建设和平作用：第一，我们通过支持国家对应方和广大国际社会之间的共识以及指导整体战略制订与落实，帮助各国政府阐明优先事项；第二，我们通过提供安全保护伞、后勤支助以及和解努力和经济复苏得以发展的政治空间，使其它国家和国际行为体能够执行建设和平任务；第三，我们自己执行某些早期建设和平任务，包括通过与其它伙伴紧密合作来支持政治进程、安全部门改革以及某些领域的早期能力建设。

尽管我们对建设和平意味着什么和我们在其中的具体作用有了更好的共同理解，但建设和平取得成

功的答案不在于术语和定义。真正的挑战仍然是我们如何建设和平这个问题。仅举一例，各方已形成广泛共识，认为强化体制机构是可持续和平一个关键要素。然而，在利比里亚、塞拉利昂、刚果民主共和国、东帝汶、海地和其他国家里，在多年的努力之后，尽管取得了不可否认的重大进展，但是国家机构依然脆弱，我们和我们的伙伴仍在尽力寻找最佳办法，使我们各自能够更好地作出贡献，并取得预期的结果。

为了最大程度地扩大联合国特别是维和人员对建设和平的贡献，有三个因素是至关重要的。我们必须确保确定并落实一个国家及其人民的具体优先事项。我们必须清楚界定联合国各行为体的作用和责任，并加强同非联合国行为体的伙伴关系。我们应当定期审查和调整我们的行动方式，以最好地适应实地局势的变化。

在我们整个驻留期间持续不断而且有系统地落实以上三点，将会产生另一个好处，即：这有助于更有控制地缩编和撤离我们所派驻的人员，从而帮助确保我们的共同投资能导致取得持久的进展。

我们并不认为维和人员应当参与所有各类建设和平活动。维和人员最适合于优先执行那些推动和平进程或特派团政治目标的举措。这些举措也可确保安全，或者为若干关键领域中的较长期机构建设奠定基础。维和部-外勤部的早期建设和平战略要求维和行动从这一政治和安全角度确定适当的活动。至于其他活动，则必须由别的伙伴来确定。

正如我前面提到的那样，这样做并不是增加维和人员的任务。根据我们的经验，安理会不需要为维和行动规定新的或更具体的任务或授权。相反，我们的重点应当是在国家优先事项的基础上，把安理会的广泛目标转变为业务计划和工具。

确定冲突后国家的本国优先事项确实是一个微妙的任务。在社会仍然严重分裂而且政治上两极分化的情况下，在全国共识与和解依然无法实现的时候，在政治上就很难以协商一致方式制定并实现目标。这就是为什么秘书长特别代表的作用对于在同国家行为体密切协商情况下平衡政治进程和机构建设方面要务而言，至关重要。此外，制定优先重点的机构能力可能很微弱甚至根本不存在。我们必须避免使脆弱机构不堪重负，而且我们必须提供持续和一致的支持。

在订立建设和平方面的优先事项时，很强的国家自主权和领导作用是必不可少的。在利比里亚，东道国政府同建设和平委员会在 2010 年 10 月通过了一项相互承诺声明，阐述了共同商定的建设和平优先事项：法治、安全部门改革和全国和解。在东帝汶，《战略发展计划》为国际社会向该国提供支助奠定了基础，并且通过联合国东帝汶综合团支助的国家优先事项方案进行协调。《南苏丹发展计划》提出了国家优先事项，联合国国别小组和联合国驻南苏丹共和国特派团按照安全理事会第 1996(2011)号决议的要求，根据这些优先事项制定了它们的建设和平目标。

在这方面，我还要提到《新办法》，各位成员知道，这是在去年大韩民国釜山第四次援助实效高级别论坛上通过的。《新办法》强调彼此的义务和很强的本国自主权。在签署国中有 7 个国家是联合国特派团的所在国——阿富汗、利比里亚、东帝汶、南苏丹、刚果民主共和国、塞拉利昂和中非共和国，它们自愿成为这一新方法的试点国。南苏丹政府还请求联合国系统围绕这些目标确定其行动方式。

《新办法》反映东道国强烈决心加强它们在建设和平进程中的主导作用。我们正在同有关的特派团、建设和平支助办公室、联合国开发计划署(开发计划署)和世界银行密切配合，在全球一级就《新办法》开展后续工作。

我们指望会员国按照东道国阐述的优先事项制定其各自的国家政策，并且在作为安理会成员、第五委员会代表、维持和平行动特别委员会成员或是联合国各机构、基金和方案以及国际金融机构执行局成员发挥多种职能时，以一个声音说话。

为了帮助国家行为体从战争向和平过渡，我们必须与联合国和非联合国行为体开展伙伴合作。综合性、多层面的联合国特派团有助于建立这种伙伴关系，因为它通过一个领导小组，把联合国系统的所有各种能力连成一体。然而，不同的授权、管理结构和融资安排，使得难以确保围绕各项优先重点实现有效协调和连贯一致。

应对这项挑战的一个办法就是综合规划和领导。综合特派团的规划进程为实地的联合国领导层提供了一个框架，使他们可借以在任务授权和国家优先事项的基础上制订联合国参与行动的共同构想和战略。一项强有力的综合计划最好能根据每个联合国行为体的相对优势和实际能力，说明它们可作出哪些贡献。

随着时间的推移，有关的职责会随着优先事项和能力的变化而发生改变。维持和平特派团的时间是有限的，因而必须使其计划与更适于从事长期活动的行为体保持协调。而联合国的伙伴在冲突后早期阶段往往能力有限，需要有时间来强化其行动。在这种情况下，我们设法发挥我们的相对优势。例如，2005 年在苏丹，维持和平特派团在联合国开发计划署管理的多方捐助者信托基金开展业务之前，为联合国的解除武装、复员和重返社会综合方案提供了可用于填补缺口的资金。

我们必须作出更大努力，进一步鼓励联合国全系统共同协作。国际文职能力审查(见 S/2011/85)期间提出的一项建议是加强联合国全系统的协作能力和灵活性，以便更好地利用我们自身资源，支持开展建设和平方面的优先事项，并协调各机构提供的服务。维和部正在秘书长的文职能力指导委员会范围内作出努力，看看如何最好地实施这些建议。

联合国只是对任何建设和平努力作出贡献的许多行为体之一。为了确保采取一致和协调的方法，也需要在我们规划进程的早期阶段同区域组织、双边伙伴和国际金融机构建立强有力的伙伴关系。同样，在特派团缩编过程中，区域和双边伙伴是至关重要的，因为在特派团缩编之后可能继续存在风险，需要在各伙伴的帮助下，为长期安全保障作好规划。

下面，我要谈最后一点。我们怎么知道何时应当撤走一个维和团？显然，这个问题没有简单、一刀切的答案。我们无法从数量上衡量建设和平的全部影响，同样，需要有敏锐的判断力才会知道维和人员合适的撤离时间。在许多情况下，一个主要考虑因素就是对蓝盔部队所提供安全援助的需求。随着部队的缩编，维和行动的文职人员在一些情况下可以继续留驻。实际上，建设和平特派团或综合办事处任务授权所反映的职能与多层面维持和平行动的职能基本相同，因为它们注重相同的目标，即支持政治进程，协助具体方面的机构建设，并通过综合行动与联合国国家工作队联系，以确保采取协调方法。

理想的情况是，缩编应当逐步进行，依据对实地局势的仔细审查，与我们的国家、双边和区域伙伴的讨论，对东道国承担职责的能力的测试，当然还有公众的看法。应当把缩编和撤离的基准列入我们的最初部署计划，并对它们加以修订，以反映实地不断演变的局势。

过渡显然并不遵循线性进程。在刚果民主共和国，特派团的任务授权、规模、组成部分和结构过去 12 年来一直在不断演变，以反映政治和安全局势发生的变化。作为上次重组的一部分，我们加强了我们对该国西部建设和平努力的贡献，同时维持对该国东部保护平民工作的强烈关注。

在利比里亚，2012 年 2 月，我们派团进行了一次技术评估。评估团的结论表明利比里亚的安全局势将使我们能够在未来三年缩小联合国利比里亚特派团的军事组成部分，但鼓励加强我们在该国的警察存在、可能重组我们的民事作用和维持我们的政治介入。

正因为如此，对我们任务授权的定期审查和调整必须考虑联合国和非联合国伙伴的作用及其对建设和平的贡献，以及我们期望作为可能后续存在的实

体。特派团的缩编往往意味着重大调整和我们的伙伴开展或大幅增加活动。过渡不意味着而且也不应当意味着简单地减少维和行动的次数。

不管一国朝着建设和平方向取得了多大进展，我们都必须记住，维和特派团的离去预计可能会引起人们的焦虑，此事本身可能不利局势稳定。通过持续对话与沟通战略在东道国政府、关键国家利益攸关方和国际社会之间建立信任并明确阐明过渡的事实，是缩编计划取得成功的关键。

建设和平的努力在维和特派团离开有关国家之后很长时间内将继续进行。作为维和人员，我们对摆脱冲突的国家负有责任，帮助确保和平在我们离去之后能够持续。

主席(以英语发言)：我感谢拉德苏先生的通报。

我现在请马尔科拉女士发言。

马尔科拉女士(以英语发言)：我要与拉德苏先生一道确认联合国参与我们特派团所在地区建设和平努力的重要性，并指出有效过渡在确保我们留下可持续的和平方面所发挥的根本作用。

对冲突后国家的建设和平需求作出有效反应要求外地支助系统具备其他维和任务所要求的同样的敏捷性和灵活性。实际上，外地特派团的规模和范围，以及特派团在整个存续期间所需要的资金，可通过创造就业机会和就地采购等活动产生巨大影响，因为这些活动中的每一项都有助于建设和平。同时，我们确认，这些活动对社会经济局势的影响也可能是负面的，例如因为环境退化或就业市场受到干扰。

全球外地支助战略适当考虑到了联合国特派团的潜在社会和经济影响，以及支持特派团在建设和平方面目标的必要性。我要借今天这个机会向安理会通报几个例子。在这些例子中，给予外地行动的支助产生了积极影响。

我们的大规模多边外地特派团所产生的经济影响举足轻重，在考虑到部署往往发生在不具备稳定宏观经济气氛的冲突后国家时，尤其如此。这种情况使在当地获取货物和服务非常困难。作为我们战略的一部分，我们正引进能够促进地方和区域采购的机制。这项活动可播下促进私营部门发展的种子。

为此，全球外地支助战略将使我们实地工作队能够寻找当地供应商，并在可能的情况下以有关国家的官方语言明确表明采购要求。这在特派团的启动阶段可能具有挑战性，而且依靠当地市场可能并不可行。然而，随着时间的推移，当地供应商会对特派团的要求有所了解。但愿他们的商业意识和聪明才智将鼓励他们开始提供所需的货物和服务。

当地市场对某些产品和服务可能具有明显优势。尽管这些产品和服务在我们总采购量中所占比例可能很低，但采购这些产品和服务能对当地市场产生重要影响。在私营部门产生的影响会是很大的，如果加以妥善规划，可产生一个不断增长和可持续的进程，促使个人投入长期发展，从而促进打破贫困循环的努力。不言而喻，所有这种努力都必须在联合国的规则和规章框架内进行。

我们还作出努力，注重培养特派团处理失业等严重社会问题的能力。在这方面，联合国利比里亚特派团(联利特派团)提供了明显、积极的例子。失业率高和经济复苏缓慢使青年和受战争影响的民众难以在当地找到合法创收机会。正如《2011 年世界发展报告》所说明的那样，这种局面严重阻碍受战争影响民众建立替代生计和鼓励可持续重返地方社区的能力。为满足这一需要，联利特派团及其伙伴——世界银行、世界粮食规划署、联合国开发计划署(开发署)和公共工程部——制定了一系列劳动密集型公路修复项目，旨在改善路况和创造短期就业机会。这些项目集中在位于边界一带的社区和紧靠可取自然资源的社区等弱势社区周围。

这种项目创造了逾 75 000 个就业机会，并使几乎 600 万美元流入地方社区。劳动力包括来各个社区的代表、前战斗人员、回返者和妇女。有 600 公里的

初级公路和 300 公里的二级公路得到修复，从而改善了常年前往该国许多地区的通行条件。

我们通过一次独立评估审查了这些项目的影响。评估得出的结论是，位于公路沿线的社区安全状况有了改进，因为人们有了真正的工作机会。此外，收入被重新投资于小企业，用于还债或进行教育和住房等更长远的开支。换言之，这些项目正在建设和平。

从外勤支助部的角度看，联合国的存在从一种形式向另一种形式过渡的问题同样至关重要。这种过渡往往要求缩编或有时也要求大幅增加行动。例如，在布隆迪和塞拉利昂，一个特派团的结束与另一个特派团的启动同时发生。我们从这种过渡中吸取的主要经验教训之一是，必须拟定应急计划，以便奠定基础，准备向可能的后续存在提供适当支助，同时建设可持续的和平。过渡在本质上也许是政治进程，但它们只有得到妥善的准备和执行，才能取得成功。要想实现这一点，实务性部门和支助性部门就必须开展综合性规划。这一点尤为重要，因为我们必须认识到，清理资产等很多辅助性问题具有很强的政治性，同时还要应对管理期望值和担心特派团撤出会造成社会经济影响的问题。

在很多国家，维和特派团在维护基础设施、运输和后勤等方面向国家当局提供了大力支持。与我们的建设和平努力一样，我们也需要与我们的国家伙伴合作，因应特派团缩编可能给国家资源、能力和预算造成的影响。

联合国东帝汶综合特派团和联利特派团的经验表明，与国家伙伴开展联合规划能够应对挑战，并通过协调规划和能力建设，尽可能地减轻我们的国家伙伴因所获后勤和基础设施相关支助的减少所造成的影响。尽管如此，削减此类维和资源会对所有伙伴而不仅是政府造成更大范围的影响，因为这有可能影响到这些伙伴所实施的方案，并要求它们在联合国内外都加大投入。

在此背景下，并认识到整合支助服务的重要性，我们正在与我们在一体化指导小组及其下属工作组中的伙伴合作，统一整个联合国的支助费用。这将把我们的服务范围扩大至各机构、基金和方案，并且更透明地显示，缩小某一联合国实体的作用会对实地其他各方的所需资源产生何种影响。在信托基金及其支助费用问题上加强合作，也可推动这项工作。在这方面，建设和平基金和秘书处签署了一项谅解备忘录，克服了建设和平基金过去所存在的资金限制。主计长推行的更大范围的费用回收政策已在深入执行。

联合国为冲突后社会所作的一项不同但却重要的贡献是帮助推动国家能力发展。我们的几个特派团采取了特定战略和方案，如核证方案，目的在于加强本国工作人员的能力。在苏丹、利比里亚、刚果民主共和国和东帝汶就是这样做的。这从一开始就应当是我们的优先工作，因为在我们离开后，本国工作人员将在其国家发展中发挥关键作用。

我们正在就文职能力问题开展的工作将是这项努力的另一个关键部分。更有效地物色所需文职专家，并将他们派到各特派团，来支持国家能力发展以及帮助我们规划和执行建设和平任务和有效过渡，将有赖于联合国与外部援助提供者特别是会员国加强伙伴关系。因此，我们要想成功，就必须一起努力。

关键的是，本国自主权是整个文职能力倡议的基础。最近在巴厘举行的区域协商明确指出了这一点。东帝汶财政部长在协商中强调，东帝汶希望主导其本国的建设和平工作，按照本国的优先目标确定国际援助的方向。

因此，更好地支持国家能力建设，是文职能力领域工作的优先方向，而文职能力建设必须是建设和平和有效过渡工作的优先方向。开发署正在领导一个全系统小组研究我们如何能够在冲突后环境下做得更好，并正在对联合国实地存在开展调查，以了解需要哪些工具才能更有效地开展这项工作。我们期待开发署于今夏提出建议。

然而，形势仍然严峻。我们仍未能够向刚刚摆脱冲突的国家及时派遣某些文职能力，而且在五个核心领域，即安全与安保、法治、包容性政治进程、政府核心职能和振兴经济，继续面临能力不足的情况。同我们为开展维和工作而争取关键执行任务手段的情形一样，我们也在调动特定能力来满足专项需要方面存在困难。

但我们正在逐步弄清如何应对这些挑战。我们的重点是与会员国、区域组织、非政府组织和其它方面建立伙伴关系，并在这方面开展南南合作。我们还认识到，冲突后复原、民主过渡、从零开始或是从很低的能力起步建设国家机构的实际经验会产生增值效应。刚刚摆脱冲突的国家认为这种能力——实际经历过并克服过其目前所面临挑战的那些国家的经验——是最有用的。

我们必须确保发挥自身强项，也即我们所说的，基于比较优势的原则完成工作。特派团不用什么事情都自己做，当然，其他伙伴或许会更好地执行人们所期望的各项任务。我们将继续努力建立各种机制和模式，以便为该进程提供最好的支持。

这些活动中的每一项——无论是在特派团驻留期间建设和平，在我们撤出时切实转向可持续，本国拥有自主权的和平，还是向合适的地方派遣合适的文职工作人员并与我们的伙伴一起发挥适当的作用——都旨在履行我们的授权、建设国家机构、确保我们的特派团离开后不用再回去。

安全理事会在这方面发挥着巨大作用，不仅通过授权而且通过建设和维持履行授权所需的政治支持，为我们的工作确定了方向。此外，我们仰赖安理会及其成员作为伙伴与我们合作，确保我们在特派团部署前、特派团驻留期间和离开后，能够一致、协调和持续应对我们在建设和平过程中面临的复杂挑战。

主席（以英语发言）：我感谢马尔科拉女士的通报。

我的名单上没有其他发言者了。

上午10时40分散会。